Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 079 Voorstel van wet van het lid Voortman houdende vastlegging in de Vreemdelingenwet 2000 van rechten die vreemdelingen ontlenen aan de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, het Aanvullend Protocol bij die Overeenkomst of Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije

Nr. 8 BRIEF VAN DE ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2016

Bij brief van 9 mei 2016 heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) namens de Tweede Kamer verzocht om advies te geven over het voorstel van wet van het Tweede Kamerlid Voortman (initiatiefnemer) tot vastlegging van de rechten die vreemdelingen ontlenen aan het associatierecht EEG-Turkije[1] in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

1. Inhoud van het voorstel

Initiatiefnemer heeft in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel de kern van het voorstel toegelicht.[2] Het doel van het wetsvoorstel is om de kernbepalingen van het associatierecht in de Vw 2000 te verankeren. Het voorstel codificeert volgens de initiatiefnemer het associatierecht door de introductie van een nieuwe afdeling in de Vreemdelingenwet, waarin het verblijfsrecht op grond van het associatierecht op heldere en overzichtelijke wijze wordt weergegeven. Deze afdeling beperkt zich tot de kernbepalingen van het associatierecht, die thans naar het oordeel van de initiatiefnemer onvolledig zijn neergelegd in de wetgeving en de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000).
De initiatiefnemer constateert dat codificatie van het associatierecht op Unieniveau niet plaatsvindt. Sinds 1980 is er geen overeenstemming meer geweest over nieuwe besluitvorming in de Associatieraad EEG-Turkije. De

[1] Onder het associatierecht EEG-Turkije (hierna ook aangeduid als: het associatierecht) wordt in het wetsvoorstel verstaan de bepalingen uit de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, het Aanvullend Protocol bij die overeenkomst en de Besluiten 2/76 en 1/80 voor zover relevant voor het Nederlandse vreemdelingenrecht.

[2] Kamerstuk 34 079, nr. 6, p. 4.

kst-34079-8
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

initiatiefnemer acht het onwaarschijnlijk dat op afzienbare termijn op dit punt wel unanimiteit tussen alle EU lidstaten en Turkije wordt bereikt. Codificatie is naar het oordeel van de initiatiefnemer noodzakelijk om de rechtszekerheid te waarborgen en de transparantie te vergroten waardoor onjuiste toepassing van het associatierecht wordt voorkomen.

2. Beoordeling van het voorstel

2.1 Noodzaak tot codificatie in nationale regelgeving

De ACVZ waardeert het wetsvoorstel van de initiatiefnemer en onderschrijft dat er goede argumenten zijn om de waarborgen van het associatierecht te codificeren in nationale regelgeving. Door codificatie worden de rechtszekerheid en de kenbaarheid van het associatierecht bevorderd. Het associatierecht is, voor zover relevant voor het vreemdelingenrecht, vastgelegd in een overeenkomst, een aanvullend protocol en twee besluiten. In meer dan 60 arresten van het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU) is daaraan nader uitleg gegeven. Deze fragmentatie doet afbreuk aan de kenbaarheid van het associatierecht en daarmee aan de rechtszekerheid.
De initiatiefnemer wijst er in de gewijzigde memorie van toelichting terecht op dat uit artikel 7 van de Associatieovereenkomst volgt dat de overeenkomstsluitende partijen gehouden zijn om alle algemene of bijzondere maatregelen te nemen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de overeenkomst voortvloeiende verplichtingen te verzekeren en zich te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de overeenkomst in gevaar kunnen brengen. De lidstaten zijn weliswaar niet rechtstreeks partij bij de Associatieovereenkomst, maar zijn wel gebonden aan de gelijkluidende bepaling, artikel 4 lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Uit deze bepaling vloeit een verplichting tot loyale uitvoering van het Unierecht voort, waaronder het waarborgen van rechten die voortvloeien uit de door de EU gesloten overeenkomsten met derde landen.
De ACVZ is van oordeel dat het primair op de weg van de Associatieraad EEG-Turkije ligt om de uitleg die het Europese Hof van Justitie aan het associatierecht heeft gegeven te codificeren. Het getuigt echter niet van realisme om te verwachten dat binnen de Associatieraad binnen afzienbare tijd op dit punt unanimiteit kan worden bereikt tussen alle EU-lidstaten en Turkije. Tegen die achtergrond en de verplichting die op lidstaten rust om de uit een overeenkomst voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, ligt het naar het oordeel van de adviescommissie voor de hand om het associatierecht in nationale regelgeving te codificeren.
Het associatierecht EEG-Turkije onderscheidt zich van de overige associatieovereenkomsten, voor wat betreft het aantal voor het vreemdelingenrecht relevante bepalingen, de omvang van de jurisprudentie waarin nader uitleg hieraan is gegeven en het aantal begunstigden dat aanspraken aan het associatierecht kan ontlenen. De adviescommissie vindt deze onderscheidende criteria een voldoende grondslag vormen om het associatierecht EEG-Turkije anders dan voor andere associatieovereenkomsten te codificeren.

2.2 Het niveau van codificatie in nationale regelgeving

De ACVZ merkt met betrekking tot het niveau waarop codificatie plaats dient te vinden het volgende op. De adviescommissie is van oordeel dat uit de Aanwijzingen voor de regelgeving volgt dat het associatierecht vastgelegd dient te worden op het niveau van de Vreemdelingenwet of het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). Aanwijzing 310, derde lid, bepaalt dat indien besluiten van volkenrechtelijke organisaties bepalingen bevatten die een ieder kunnen verbinden en niet verenigbaar zijn met

binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften, onverwijld maatregelen worden getroffen tot aanpassing van de desbetreffende wettelijke voorschriften. Uit de toelichting bij Aanwijzing 309 volgt dat EU-regelingen ook besluiten zijn van een volkenrechtelijke organisatie.
Het associatierecht bevat bepalingen op grond waarvan ten gunste van vreemdelingen van de bepalingen in de Vw 2000 dient te worden afgeweken. Deze• uitzonderingen kunnen rechtstreeks worden opgenomen in de Vw 2000 of met gebruikmaking van de delegatiebepaling van artikel 112 Vw 2000[3] worden opgenomen in het Vb 2000.
Opneming van waarborgen (in rechtstreeks werkende kernbepalingen) van het associatierecht in de Vc 2000 is niet verenigbaar met Aanwijzing 310. De initiatiefnemer heeft in de gewijzigde memorie van toelichting (Kamerstuk 34 079, nr. 6) bovendien valide argumenten genoemd tegen opneming in de Vc 2000. Het associatierecht maakt onderdeel uit van het Unierecht, terwijl in de Vc 2000 beleidsregels zijn opgenomen.
Door opneming van het associatierecht in de Vc 2000 zou de suggestie kunnen ontstaan dat het beleidsregels betreft waarvan kan worden afgeweken op grond van de inherente afwijkingsbevoegdheid.
Vastlegging van het associatierecht in de Vc 2000 heeft bovendien het nadeel dat dit in tegenstelling tot vastlegging in de wet of het besluit is onttrokken aan parlementaire controle.

Concluderend stelt de ACVZ zich op het standpunt dat het associatierecht het noodzakelük maakt om af te wüken van bepalingen uit de Vw 2000 en dit wettelük dient te worden geregeld in de Vw 2000 dan wel door gebruikmaking van de delegatiebepaling van artikel112 Vw 2000 in het Vb 2000.

2.3 Voorkeur voor regeling in het Vb 2000

De ACVZ heeft een voorkeur voor vastlegging van het associatierecht in het Vb 2000.
Opneming in het Vb 2000 sluit aan bij de systematiek van zowel de wet als het besluit. Artikel 112 Vw 2000 vormt de grondslag om bepalingen over verblijf op grond van internationale verplichtingen op te nemen in het besluit. Evenals het geval is voor uitwerking van rechten en verplichtingen voor Unieburgers[4]4, kan in het besluit een aparte paragraaf worden opgenomen voor het associatierecht EEG-Turkije. Bijkomend voordeel van opneming van het associatierecht in het besluit is dat, indien het in verband met jurisprudentie van het HvJ EU noodzakelijk is om bepalingen te wijzigingen, wijziging van het besluit eenvoudiger en sneller te realiseren is dan wijziging van de wet. Het is in het belang van de rechtszekerheid dat de betreffende rechtsregels in overeenstemming zijn met de stand van het associatierecht.

De voorkeur van de ACVZ voor regeling in het Vb 2000 in plaats van in de Vw 2000, impliceert dat de adviescommissie het wetsvoorstel voor wat betreft de artikelen 45k tot en met 45p beschouwt als de mindere van twee mogelijkheden. Nu de leden van de Tweede Kamer geen initiatiefrecht hebben ten aanzien van het nemen van een algemene maatregel van bestuur, ligt het voor de hand dat initiatiefnemer zich uitsluitend heeft gericht op opneming van de voorgestelde tekst in de wet in formele zin.

---

[3] Artikel 112 Vw 2000: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen, ter uitvoering van een verdrag, dan wel van een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie regels worden gesteld in verband met het rechtmatig verblijf van vreemdelingen, waarbij ten gunste van deze vreemdelingen kan worden afgeweken van deze wet.

[4] Zie hoofdstuk 8, afdeling 2, paragraaf 2 van het Vb 2000. De titel van hoofdstuk 8 luidt «Algemene en strafbepalingen». Deze titel dekt onvoldoende de inhoud van het hoofdstuk en zou volgens de ACVZ aangepast moeten worden in bijvoorbeeld «Internationale verplichtingen».

De ACVZ zou het echter een goede zaak vinden indien de regering zou toezeggen de regeling in het Vb 2000 op te nemen, waardoor de initiatiefnemer zou kunnen overwegen haar wetsvoorstel geheel of ten dele in te trekken. In het onderstaande zal nader worden ingegaan op de verschillende bepalingen in het wetsvoorstel. Daar zal ook de vraag worden beantwoord of naast vastlegging van het associatierecht in hetVb 2000 aanleiding bestaat om zoals voorgesteld de artikelen 1, 8 onderdeel l en artikel 17, eerste lid, van de Vw 2000 te wijzigen.

2.4 Artikelsgewijze opmerkingen

2.4.1 De artikelen 45k t/m 45o Vw 2000

De adviescommissie merkt met betrekking tot de inhoud van de voorgestelde bepalingen op dat in de artikelen 45k tot en met 45o de rechten die voor Turkse onderdanen voortvloeien uit het associatierecht kernachtig en volledig zijn weergegeven. De adviescommissie beveelt aan om te bewerkstelligen dat deze bepalingen integraal in een apart onderdeel van het Vb 2000 worden opgenomen. Het meest logisch lijkt om na hoofdstuk 8, afdeling 2, paragraaf 2 in paragraaf 3 het associatierecht EEG-Turkije op te nemen.

De adviescommissie beveelt aan de voorgestelde artikelen 45k tot en met 45o integraal op te nemen in een apart onderdeel (na hoofdstuk 8, afdeling 2, paragraaf 2 in paragraaf 3) van het Vb 2000.

2.4.2 Artike/8, onderdeel/, Vw 2000

De ACVZ constateert dat met het voorgestelde onderdeel l van artikel 8 Vw 2000 geen inhoudelijke wijziging wordt beoogd. Evenals de huidige redactie van onderdeel l heeft het wijzigingsvoorstel betrekking op de verblijfsrechten die voortvloeien uit Besluit1/80. Met opneming van het associatierecht in het Vb 2000 is de verwijzing naar afdeling 6 van hoofdstuk 3 van de Vw 2000 niet noodzakelijk.

De adviescommissie beveelt aan om artikel 8 onderdeel/ van de Vw 2000 niet te wijzigen.

2.4.3 Artike/17, eerste lid, Vw 2000

De adviescommissie constateert dat met de voorgestelde wijziging van artikel 17 van de Vw 2000 wordt beoogd de vrijstelling van het mvv-vereiste voor Turkse onderdanen die aanspraken kunnen ontlenen aan het associatierecht in de wet te regelen. Thans is dit op grond van de delegatiebepaling in artikel 17, eerste lid, onder g, Vw 2000 geregeld in artikel 3.71, tweede lid, onder e, Vb 2000.

De adviescommissie beveelt aan de waarborgen van het associatierecht op te nemen in een apart onderdeel van het Vb 2000 en ziet om die reden geen aanleiding om de vrijstelling van het mvv-vereiste anders te regelen dan thans het geval is.

2.4.4 Artikel 1 Vw 2000

Gelet op de voorkeur van de adviescommissie om het associatierecht vast te leggen in het Vb 2000 en de artikelen 8 onderdeel l en 17 van de Vw 2000 niet te wijzigen, bestaat er geen noodzaak om de definitie van begunstigde op grond van het associatierecht op te nemen in artikel 1 van de Vreemdelingenwet.

2.4.5 Artike/45p Vw 2000

Indien het advies van de ACVZ wordt gevolgd om het associatierecht op te nemen in het Vb 2000 komt aan artikel 45p geen betekenis meer toe.

3. Tot slot

Samenvattend adviseert de ACVZ om de Vw 2000 niet te wijzigen en het associatierecht EEG-Turkije, zoals weergegeven in de voorgestelde artikelen 45k tot en met 45o, vast te leggen in een aparte paragraaf van het Vb 2000.

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

Hoogachtend,

J.N.M. Richelle
voorzitter

W.N. Mannens
secretaris